This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

3 2044 103 261 558

RAFFALOVICH

MÉMOIRE SUR LA CONFÉRENCE DE LA HAYE

184a
6.4

HARVARD
LAW
LIBRARY
1899

Digitized by Google

1899
6.9

Digitized by Google

184a
6.4

INSTITUT DE FRANCE

ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES

MÉMOIRE

SUR LA

CONFÉRENCE DE LA HAYE

LU PAR

M. ARTHUR RAFFALOVICH

CORRESPONDANT DE CETTE ACADÉMIE
DÉLÉGUÉ DE RUSSIE
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA CONFÉRENCE DE LA PAIX

Dans la séance du 28 octobre 1899

Observations présentées à la suite de cette lecture

PAR

MM. ARTHUR DESJARDINS
FRÉDÉRIC PASSY
le Baron DE COURCEL

PARIS

1899

Digitized by Google

EXTRAIT DU COMPTE RENDU

De l'Académie des sciences morales et politiques

(INSTITUT DE FRANCE)

PAR MM. HENRY VERGÉ ET P. DE BOUTAREL

Sous la direction de M. le Secrétaire perpétuel de l'Académie.

MAY 2 5 1922

Digitized by Google

LA CONFÉRENCE DE LA PAIX A LA HAYE[1]

Messieurs, j'ai pensé que l'Académie agréerait peut-être avec plaisir pour sa bibliothèque les divers fascicules contenant les procès-verbaux de la Conférence de la Paix, ainsi que le texte des actes et conventions qui en ont été le couronnement. La réimpression définitive s'est trouvée retardée,

(1) Dans une note explicative rédigée à Saint-Pétersbourg et distribuée à La Haye par la délégation russe, relativement à l'article 5 du projet russe sur l'arbitrage, on lit : « Les premières conférences (à Genève, à Saint-Pétersbourg, à Bruxelles) avaient eu pour but d'humaniser la guerre, une fois que celle-ci est déclarée, tandis que la réunion convoquée à La Haye devra viser surtout à rechercher les moyens de prévenir la déclaration même de la guerre. La conférence de La Haye devra donc être une conférence de paix dans le sens le plus positif de ce terme. »

26 Etats ont été représentés à la conférence, qui a siégé du 18 mai au 29 juillet. Le 29 juillet a eu lieu la signature de l'acte final par toutes les Puissances, de la convention d'arbitrage par 16, de celle sur les lois de la guerre par 15, de l'adaptation des principes de la convention de Genève à la guerre maritime par 15, de la première déclaration par 17, de la seconde par 16, de la troisième par 15. La signature reste ouverte jusqu'au 31 décembre. La Belgique, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis mexicains, la France, la Grèce, le Monténégro, les Pays-Bas, la Perse, la Roumanie, la Russie, le Siam, la Suède et la Norvège, la Bulgarie ont tout signé ; les Etats-Unis ont signé l'arbitrage et les ballons ; le Portugal a tout signé, sauf les balles ; la Turquie, les trois déclarations, etc. L'Italie a signé les trois conventions et les trois déclarations le 12 octobre ; l'Autriche-Hongrie le 17 octobre ; le Luxemhourg le 26 octobre. La Grande-Bretagne a signé le 27 octobre seulement arbitrage et les lois de la guerre ; lord Pauncefote a voulu réserver de sa signature l'article 10 de la Convention de Genève appliquée à la guerre maritime ; le gouvernement des Pays-Bas n'a pas cru pouvoir admettre cette réserve, qui n'était pas connue des autres puissances, sans leur consentement.

Digitized by Google

j'aurai l'occasion de vous apporter ultérieurement le volume complet. Je joins aujourd'hui, à ces divers fascicules, une intéressante compilation faite par M. Van Daehne Van Varick et publiée par ordre du gouvernement néerlandais : « Actes et documents relatifs au programme de la Conférence de la Paix. » Ce dernier volume vous est remis de la part de Son Excellence M. de Beaufort, ministre des affaires étrangères, président d'honneur de la Conférence, un historien que des liens de famille rattachent à l'auteur de la *Dissertation sur l'incertitude des cinq premiers siècles de l'Histoire romaine* (1).

Je voudrais aujourd'hui solliciter l'indulgente attention de l'Académie pour un exposé très bref de ce qui a été fait à La Haye.

Par la note du 12-24 août 1898, le gouvernement impérial de Russie a proposé, au nom de l'Empereur, la réunion d'une conférence qui rechercherait les moyens de mettre un terme au développement progressif des armements actuels et d'assurer à tous les peuples les bienfaits d'une paix réelle et durable. Les considérations, les arguments qui sont mis en lumière dans ce mémorable document sont de l'ordre le plus élevé (2). L'initiative de l'empereur Nicolas II n'était pas de

(1) Louis de Beaufort, mort en 1795, qui fut un précurseur dans l'emploi méthodique de la critique historique.

(2) Voici notamment les motifs économiques : ..... Les charges financières atteignent et paralysent la prospérité publique à sa source. Les forces intellectuelles et physiques des peuples, le travail et le capital, sont en majeure partie détournés de leur application naturelle et consumés improductivement. Des centaines de millions sont employés à acquérir des moyens de destruction effroyables qui, considérés aujourd'hui comme le dernier mot de la science, sont destinés, demain, à perdre toute valeur à la suite de quelque nouvelle découverte dans ce domaine. La culture nationale, le progrès économique et la production des richesses se trouvent entravés, paralysés, faussés dans leur développement..... Les armements de chaque puissance répondent de moins en moins au but que les gouvernements s'étaient proposé..... La paix armée est transformée en un fardeau écrasant que les peuples ont le plus de peine à porter.

Digitized by Google

la part de la Russie un fait nouveau. « Depuis le commence « ment du siècle, les souverains de ce vaste empire se sont « toujours préoccupés de faire avancer en cette matière les « idées d'humanité. Lorsqu'une première fois, en 1816, le « Congrès de Vienne projetait de régler le désarmement de « l'Europe par la détermination conventionnelle de l'effectif « normal des troupes de chaque puissance sur pied de paix, « le gouvernement russe adhérait chaleureusement à cette « proposition. C'était l'objet de la lettre célèbre d'Alexandre Ier « à Lord Castlereagh. En 1868, une Commission internatio- « nale militaire se réunissait à Saint-Pétersbourg et arrêtait « l'interdiction absolue de l'emploi de certains explosifs. « Pour la première fois, on voyait proclamer solennellement « dans un acte public, ces idées qui semblent aujourd'hui « toutes naturelles, que les États civilisés ont pour devoir « d'atténuer autant que possible les calamités de la guerre, « et, qu'en plus d'un cas, les exigences de l'humanité doivent « l'emporter sur toutes les autres. En 1874, ce fut sous l'em- « pire de sentiments non moins nobles et élevés que l'empereur « Alexandre II prit l'initiative de la Conférence de Bruxelles. « On voulait cette fois encore réprimer toutes les cruautés « inutiles, et, dans ce but, on proposait de fixer les lois et les « coutumes de la guerre (1). »

L'initiative prise par l'empereur Nicolas II était plus vaste encore (2).

Le 30 décembre 1898 (11 janvier 1899), le gouvernement russe, ayant acquis la certitude que sa proposition première avait obtenu l'assentiment général des puissances, donna une forme plus concrète aux idées généreuses contenues dans la première circulaire; il indiqua certaines questions qui pour-

(1) Discours de M. Beernaert, 26 mai 1899.

(2) M. Beernaert a rappelé que l'Empereur de Russie a fait graver sur le bronze d'une cloche donnée par lui à la ville de Châteaudun ces mots : « Puisse-t-elle ne jamais sonner que l'heure de la concorde et de la paix ! »

Digitized by Google

raient spécialement former le sujet des délibérations de la conférence projetée. La Russie établit, sous le nom de thèmes à soumettre à une discussion générale, le cadre, le programme des travaux; elle laissait aux autres puissances la liberté de le compléter, d'y introduire toutes les autres questions se rattachant aux idées émises dans la circulaire du 12 août 1898, en excluant tout ce qui touche aux rapports politiques des États ou à l'ordre de choses établi par les traités.

Pour des motifs d'ordre politique, le gouvernement russe jugea qu'il ne serait pas désirable que la réunion de la Conférence se fît dans la capitale d'une des grandes puissances, et après s'être assuré de l'assentiment des gouvernements intéressés, il s'adressa au cabinet de La Haye pour obtenir son agrément au choix de cette résidence comme siège de la Conférence. Le gouvernement des Pays-Bas répondit que S. M. la Reine verrait avec plaisir la Conférence se réunir à La Haye, et d'accord avec le gouvernement russe, il en fixa l'ouverture au 18 mai (1).

C'est dans la maison historique du Bois, embellie des peintures allégoriques de Jordaens, dans un palais qui est un monument de piété conjugale et qui consacre le triomphe de la paix, que se sont réunis les délégués de vingt-six nations. Le nombre de ces délégués dépassait cent ; on les avait recrutés parmi les diplomates les plus consommés, parmi les jurisconsultes les plus estimés, parmi les officiers les plus compétents. Entre les ouvriers les plus utiles de l'œuvre accomplie, il faut citer M. de Staal, MM. Bourgeois, Beernaert, Descamps, Asser, den Beer Poortugael, de Karnebeek, de Martens, Beldiman, Lammasch, de Zorn, comte Nigra, Sir Julian Pauncefote, M. White, M. Holls, le colonel Gilinski, le baron d'Estournelles, etc. Dans cette réunion de La Haye, qui

(1) A laquelle chaque puissance, quel que fût le nombre de ses délégués, n'aurait qu'un seul vote.

Digitized by Google

a été comparée à un parlement de l'humanité, on a eu le concours de bonnes volontés communes, le concours de l'expérience politique et de la science juridique. C'est avec un sentiment de bien sincère et de bien vive reconnaissance que je signalerai la coopération intime, incessante de la délégation française avec nous : la part prise par M. Bourgeois, par M. d'Estournelles, par le professeur Renault a été considérable (1).

C'était, suivant l'expression de M. Beernaert, la première fois que l'on voyait les représentants de presque tout le monde civilisé se réunir en pleine paix, sans conflit à vider, sans griefs à redresser, sans aucune préoccupation d'avantages personnels, et cela dans le double et généreux dessein de perpétuer l'accord et d'adoucir les maux de la guerre ou de la régler pour le jour où elle ne pourrait être évitée.

On a commencé par se moquer de la Conférence, puis on l'a ignorée : lorsque la circulaire russe fut publiée dans le cours de l'été de 1898, des spéculateurs s'inquiétèrent des conséquences que pouvait avoir la réunion de la Conférence. Un petit nombre de personnes ont cru et dit qu'il s'agissait de provoquer le désarmement : c'était de l'utopie, et le gouvernement russe était trop raisonnable pour faire discuter des utopies. Si l'on a été embarrassé pour donner un nom à la Conférence, l'embarras n'a pas été long. Le sentiment public ne s'y est pas trompé, et c'est comme d'instinct que la Conférence a reçu ce nom de Conférence de la Paix, qu'elle même a consacré.

Dans la séance du 20 mai, le Président, S. Exc. M. de Staal, a cru utile de résumer la pensée dominante et les tendances générales de la Conférence. « Rechercher les moyens les « plus efficaces d'assurer à tous les peuples les bienfaits d'une

(1) L'Académie des sciences morales et politiques a compté trois correspondants à La Haye : MM. de Martens, le chevalier Descamps et M. Raffalovich, qui a été l'un des deux secrétaires généraux.

Digitized by Google

« paix réelle et durable, tel est, aux termes de la circulaire « du 12 août, le but principal de nos délibérations.....

« La Conférence de la Paix ne peut pas faillir à la mission « qui lui incombe, elle doit faire sortir de ses délibérations « un résultat tangible que l'humanité entière attend avec « confiance. L'empressement que toutes les puissances ont « mis à accepter la proposition contenue dans les circulaires « russes est le plus éloquent témoignage de l'unanimité « acquise aux idées pacifiques. »

Le Président a indiqué ensuite le programme des travaux et peut-être aussi l'importance qu'il convenait d'attacher aux différentes parties du programme : 1° Prévenir les conflits par les moyens pacifiques et pour cela généraliser, codifier la pratique de l'arbitrage, de la médiation ou des bons offices ; 2° Mitiger les horreurs de la guerre par des accords internationaux ; 3° Voir si une limitation des armements progressifs ne serait pas possible.

Dans cette même séance, la Conférence, sur la proposition du Président, afin d'assurer la bonne marche des travaux, a constitué trois commissions, dont la première devait être compétente pour les articles 1, 2, 3 et 4 de la circulaire du 30 décembre 1898, la seconde pour les articles 5, 6 et 7 et la troisième pour l'article 8 de ladite circulaire (1). Les commis-

(1) Le cadre russe comportait 8 thèmes, qu'on peut grouper en trois divisions : 1° Questions budgétaires, militaires et maritimes ; limitation des effectifs et des budgets ; étude préalable des voies dans lesquelles pourrait se réaliser une réduction des effectifs et des budgets. Interdiction de l'emploi de nouvelles armes à feu et de nouveaux explosifs, de poudres plus puissantes, prohibition du lancement de projectiles du haut des ballons, engagement de ne pas construire des navires à éperon, etc. ; 2° adaptation aux guerres maritimes des stipulations de la Convention de Genève ; revision de la déclaration concernant les lois et coutumes de la guerre, élaborée en 1874 par la Conférence de Bruxelles et restée non ratifiée ; 3° acceptation en principe de l'usage des bons offices, de la médiation et de l'arbitrage facultatif pour les cas qui s'y prêtent, dans le but de prévenir des conflits armés entre les nations.

Digitized by Google

sions ont pu se subdiviser en sous-commissions. Il a été décidé qu'en dehors des points mentionnés ci-dessus, la Conférence ne se considérerait comme compétente pour l'examen d'aucune autre question.

Dans la séance du 23 mai, la Conférence a constitué les bureaux des trois commissions qui ont été installés le même jour.

La première commission (présidée par M. Beernaert, et dont M. Karnebeek a été le rapporteur général) avait à s'occuper des questions militaires et navales. Elle avait à rechercher la voie pour arriver à alléger le fardeau économique que les armements actuels imposent à tous les Etats: le gouvernement russe avait formulé toute une série de propositions, qui furent soumises à la commission par les colonels Gilinsky, Barantzeff et le capitaine de frégate Scheine. La commission décida de commencer par un examen des questions d'ordre technique, qui a été fait par les deux sous-commissions, et de réserver à une étude commune les questions d'ordre général. Je m'abstiendrai d'entrer dans le détail; je me bornerai à rappeler que, dans le dessein d'arrêter la progression constante des dépenses qu'entraîne la modification de l'armement, le gouvernement russe demanda si l'on ne pourrait s'entendre pour interdire la mise en usage de nouvelles armes à feu, de nouveaux explosifs. L'entente ne put se faire, malgré de sérieux efforts, malgré l'appui donné par un grand nombre de puissances; parmi les considérations qu'on fit valoir, les Américains, gens pratiques, ont fort insisté sur les inventions nouvelles dont l'emploi peut amener des économies (1).

Une question subsidiaire, d'une importance relativement moindre, celle d'interdire les balles produisant des blessures inutilement cruelles, a reçu une solution conforme à l'esprit

(1) La question du fusil est celle qui a le plus longuement occupé la première sous-commission, et l'on a constaté que le fusil actuellement en usage dans les principales armées est à peu près du même calibre.

Digitized by Google

d'humanité. L'interdiction des balles dilatables et explosives figurait sur le programme russe ; elle a été réclamée par les délégués de la Suisse et des Pays-Bas. La notion qu'il devait être permis d'employer des balles différentes suivant les ennemis qu'on combattait, d'employer des balles plus meurtrières contre des ennemis sauvages a été émise dans le sein de la sous-commission, mais elle a été aussitôt combattue. On peut dire que, sauf une voix dissidente, celle de l'Angleterre renforcée plus tard des Etats-Unis, un texte interdisant les balles dilatables ou expansives a été adopté à l'unanimité (1).

La première commission se réserva à elle-même la question plus générale formulée dans le premier alinéa de la circulaire :

« Entente stipulant la non-augmentation, pour un terme à fixer, des effectifs actuels des forces des armées de terre et de mer, ainsi que des budgets de guerre y afférents ; étude préalable des voies dans lesquelles pourrait même se réaliser dans l'avenir une réduction des effectifs et des budgets. »

Les représentants de l'armée et de la marine russe ont développé cette proposition en deux formules concrètes ainsi conçues :

A. 1° Etablissement d'une entente internationale pour un terme de cinq ans, stipulant la non-augmentation du chiffre actuel des effectifs des troupes entretenues dans les métropoles ; 2° Fixation, en cas de cette entente s'il est possible, du chiffre des effectifs de paix des armées de toutes les puissances, non compris les troupes coloniales ; 3° Maintien pour le même terme de cinq ans du montant du budget militaire actuellement en vigueur.

(1) La Conférence n'a pas voulu se contenter d'une formule vague, elle a entendu préciser ce qu'elle voulait interdire. La discussion a été très vive, elle a recommencé à plusieurs reprises et provoqué l'intervention des membres les plus autorisés de la Conférence.

Digitized by Google

B. Accepter le principe de fixer, pour un terme de trois ans, le montant des budgets de la marine avec l'engagement de ne pas en augmenter le total pendant cette période triennale et l'obligation de faire connaître à l'avance pour ladite période : 1° Le total des tonnes des vaisseaux de guerre qu'on se propose de construire sans préciser les types mêmes des bâtiments ; 2° Le nombre des officiers et des équipages de la marine ; 3° Les dépenses pour les travaux des ports, tels que forts, bassins et arsenaux, etc.....

C'est sur ces textes qu'a discuté la première commission, présidée par M. Beernaert.

M. de Staal a précisé la pensée dont s'est inspiré le gouvernement russe et indiqué les étapes par lesquelles la question a passé, l'accueil empressé et sympathique que rencontra l'invitation du gouvernement russe à rechercher dans la voie de la discussion internationale les moyens les plus efficaces de mettre un terme au développement progressif des armements actuels.

Abordant le problème de la limitation des budgets et des effectifs, le président de la Conférence a demandé que ce problème fît l'objet de l'étude la plus approfondie, parce que là se trouve « la pensée première qui nous a réunis, celle d'alléger le plus possible le fardeau effroyable qui pèse sur les peuples, entrave leur développement matériel et même moral...

« Les fruits de l'activité humaine sont absorbés dans une proportion croissante par les dépenses des budgets de la guerre et de la marine ; il est d'importantes fonctions des nations civilisées qui souffrent de cet état de choses et qui sont reléguées au second plan. La paix armée entraîne des dépenses plus considérables que les guerres les plus onéreuses d'autrefois. Si une autre commission a reçu la mission de mitiger les horreurs de la guerre, à la première commission incombe la mission toute aussi grande d'alléger les charges de la paix telles qu'elles résultent de cette

Digitized by Google

concurrence incessante dans la voie des armements.... »
Caractérisant ensuite les propositions qu'allaient développer les délégués techniques de Russie, le président de la Conférence a ajouté :

« Ces propositions constituent véritablement un minimum. Il ne s'agit point d'utopies ni de mesures chimériques, il ne s'agit point de procéder à un désarmement. Ce que nous souhaitons, c'est d'arriver à une limitation, à un temps d'arrêt dans la marche ascendante des armements et des dépenses. Nous le proposons dans la conviction que, si l'accord s'établit, on verra un mouvement en sens contraire s'accentuer peu à peu : l'immobilité n'est point du domaine de l'histoire, et si, pendant quelques années, nous avons pu garder une certaine stabilité, tout porte à croire que la tendance bienfaisante à la diminution des charges militaires pourra s'affermir et se développer. »

Le général den Beer Poortugael, qui a été ministre de la guerre des Pays-Bas, a parlé des proportions gigantesques et dangereuses qu'ont pris les budgets de guerre des nations européennes : quatre millions d'hommes sous les armes avec un total de dépenses annuelles de cinq milliards.

« Je n'ignore pas, a-t-il ajouté, toutes les difficultés qui existent ; mais, nous autres militaires, nous savons aussi qu'il n'y en a pas qui soient insurmontables. »

Ce discours du général den Beer a produit une vive impression sur ceux qui n'admettent pas qu'on parle de charges militaires écrasantes, ni qu'on veuille entraver la liberté d'action en matière d'effectifs ou de budgets militaires.

Le colonel Gilinski, de l'état-major général russe, a exposé avec compétence le programme du gouvernement impérial, avec ses deux buts, l'un humanitaire, l'autre économique :

« Les nations représentées à la Conférence seront-elles entièrement satisfaites si, en sortant d'ici, nous leur apportons l'arbitrage et les lois pour la guerre, et rien pour le temps de paix, de cette paix armée qui menace les nations

Digitized by Google

par l'énormité des armées en temps de paix, par l'augmentation continuelle des effectifs et les fréquents changements des armements ? »

Le colonel Gilinski, avec une infatigable persévérance, a développé successivement tous les arguments qu'il a pu réunir en faveur de la proposition russe. « Celle-ci, a-t-il dit, n'est pas une formule à adopter sans discussion ; loin de là, il s'agit de l'examiner, d'entendre les idées des autres gouvernements. La Russie ne demande pas qu'on diminue le total actuel des troupes, mais uniquement qu'on ne l'augmente pas pendant un certain temps, à titre d'essai. »

Lorsque le colonel Gilinski eut achevé l'exposé des propositions russes et que le président eut demandé s'il y avait lieu d'aborder immédiatement la discussion générale ou de renvoyer la question aux deux sous-commissions, le colonel de Gross de Schwarzhoff a pris la parole. Le délégué militaire d'Allemagne à la Conférence y avait rapidement conquis une grande réputation ; il s'exprimait en français avec facilité et élégance ; c'est un dialecticien de premier ordre, qui a soutenu, avec autorité et aussi avec brutalité, les arguments qu'on peut attendre du représentant d'une grande puissance militaire.

Tout d'abord il a protesté contre les allégations du général den Beer. « Le peuple allemand n'est pas écrasé des charges et des impôts ; il ne court pas à la ruine ; la richesse publique et privée augmente. »

Il s'est attaqué ensuite à la thèse du colonel Gilinski. « On ne saurait, a-t-il dit, envisager toute seule, la question des effectifs, en la dégageant des autres éléments de la défense nationale, avec lesquels elle est intimement liée, auxquels elle est presque subordonnée. »

Après une intervention de M. de Karnebeek, vice-président de la Conférence, ancien ministre des Affaires étrangères, et quelques chaleureuses paroles de M. Stantioff, délégué de la Bulgarie, la discussion générale a été close. M. Beernaert et

Digitized by Google

M. Raffalovich ont demandé le renvoi des propositions russes aux sous-commissions de la guerre et de la marine. L'Allemagne et l'Autriche se sont prononcées contre le renvoi, qui a été voté par dix-sept voix.

La première sous-commission a chargé un comité de neuf délégués militaires de présenter un rapport sur les propositions du colonel Gilinsky. Ce comité a délibéré à huis clos; il a apporté à l'assemblée le texte que voici :

« Les membres du comité chargé d'examiner les propositions du colonel Gilinsky, quant au premier point de la circulaire russe, se sont réunis à deux reprises. A l'exception du colonel Gilinsky, ils ont unanimement reconnu : 1° Qu'il serait très difficile de fixer, même pour une période de cinq ans, le chiffre des effectifs, sans régler en même temps d'autres éléments de la défense nationale ; 2° Qu'il serait non moins difficile de régler par une convention internationale les éléments de cette défense, organisée dans chaque pays d'après des vues très différentes.

« En conséquence, le comité regrette de ne pouvoir accepter la proposition faite au nom du gouvernement russe. La majorité de ses membres estime qu'une étude plus approfondie de la question par les gouvernements eux-mêmes serait à désirer.

« Le général Zuccari a précisé la position que le gouvernement italien entend prendre au sujet des questions soulevées par les propositions russes sur les effectifs.

« L'effectif de paix de l'armée italienne est fixé par des lois organiques que le gouvernement italien n'a pas l'intention de changer. Mais comme un engagement international sur ce sujet n'est pas jugé possible actuellement, le gouvernement italien entend garder la même liberté d'action que les autres puissances. »

Si on lit attentivement ce texte et qu'on le rapproche du discours prononcé par le colonel de Gross de Schwarzhoff dans la séance du 26 juin, on voit que le début du rapport du

Digitized by Google

comité des Neuf en est comme l'écho adouci, tempéré dans la forme, dans les mots. Il s'y est greffé un regret et un vœu, exprimé par la majorité (y aurait-il donc eu une minorité hostile ?), qu'une étude plus approfondie soit faite par les gouvernements eux-mêmes. Enfin on pouvait se demander pourquoi le délégué italien a éprouvé le besoin de préciser la position de son gouvernement; faudrait-il y voir une appréciation plutôt sympathique de la limitation des effectifs ? Celle-ci, comme l'a dit M. Bourgeois, aurait rencontré une réponse affirmative de la part de la délégation française.

Le rapport du comité constatait l'impossibilité d'aboutir, pour le moment, à un résultat positif, mais avec le désir de voir les gouvernements reprendre l'étude des questions soulevées par le thème premier de la circulaire russe. M. Beernaert a considéré le silence de l'assemblée comme une complète adhésion, et il n'a pas provoqué de vote. M. de Bildt, premier délégué de Suède et Norwège, a appuyé la façon de voir du président, dans un discours éloquent et d'une grande élégance de forme.

M. de Bildt a été fort applaudi, tout comme M. Léon Bourgeois qui a fait ressortir que le texte des conclusions du comité indiquait les difficultés qui s'opposent actuellement à la conclusion d'une convention internationale pour la limitation des effectifs. Mais la commission avait le devoir de considérer d'un point de vue plus général et plus élevé le problème posé par le premier paragraphe de la circulaire du comte Mourawief. « Elle ne veut certainement pas se désintéresser de la question de principe, posée devant le monde civilisé, par l'initiative généreuse de l'empereur de Russie. » M. Bourgeois a montré la nécessité d'adopter une résolution complémentaire pour manifester nettement « le sentiment qui doit faire souhaiter à tous que l'œuvre entreprise ne soit pas abandonnée ».

« M. le colonel de Gross de Schwarzhoff a présenté avec la plus grande force les objections techniques qui, selon lui,

Digitized by Google

devaient empêcher la commission d'adopter les propositions de M. le colonel Gilinsky. Il ne m'a pas semblé toutefois qu'il contestât en elles-mêmes les idées générales au nom desquelles nous sommes réunis ici. Il a montré que l'Allemagne supportait facilement les charges de son organisation militaire et rappelé qu'elle avait pu poursuivre néanmoins un développement économique considérable.

« J'appartiens à un pays qui supporte aussi allégrement les obligations personnelles et financières que le service de la défense nationale impose à ses citoyens et nous avons l'espoir de montrer l'an prochain, au monde, qu'elles n'ont point ralenti l'activité de notre production, ni entravé l'accroissement de notre prospérité économique. Mais M. le colonel de Gross de Schwarzhoff reconnaîtra certainement avec moi que, pour son pays comme pour le mien, si les ressources considérables qui sont consacrées à l'organisation militaire étaient en partie mises au service de l'activité pacifique et productrice, l'ensemble de la prospérité de chaque nation ne cesserait de s'accroître suivant un mouvement beaucoup plus rapide.

« Le but de la civilisation nous paraît être de mettre de plus en plus, au-dessus de la lutte pour la vie entre les hommes, l'accord entre eux pour la lutte contre les cruelles servitudes de la matière. C'est la même pensée que l'initiative du czar nous propose d'affirmer pour les rapports entre les nations.

« Si c'est une nécessité douloureuse d'être obligés de renoncer actuellement à une entente positive et immédiate sur cette proposition, nous devons essayer de prouver à l'opinion publique que nous avons du moins sincèrement examiné le problème posé devant nous. Nous n'aurons pas travaillé en vain si, en en formulant les termes généraux, nous indiquons le but vers lequel nous désirons unanimement, je l'espère, voir marcher l'ensemble des peuples civilisés. »

La rédaction, proposée par M. Bourgeois : « la Conférence

Digitized by Google

estime que la limitation des charges militaires, qui pèsent actuellement sur le monde, est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être moral et matériel de l'humanité », a été adoptée sans opposition. Elle a été étendue aussi à la partie concernant la marine après que M. le commandant Scheine eut constaté que « ce sont des obstacles parlementaires et budgétaires et non des obstacles techniques, qui s'opposent à une solution définitive et immédiate de la question ».

La Conférence, sous réserve de quelques abstentions, a émis en outre le vœu que les questions relatives aux types et aux calibres des fusils et de l'artillerie de marine, telles qu'elles ont été examinées, fissent l'objet d'études des gouvernements en vue d'arriver à une solution uniforme, au moyen d'une conférence ultérieure.

Si l'on veut être équitable dans son jugement, on admettra que, tout au moins, un résultat a été obtenu à La Haye, celui d'inscrire à l'ordre du jour, d'une façon permanente, la question non pas du désarmement, mais de l'arrêt dans la progression des dépenses militaires. La formule de M. Bourgeois, qui figure sous le nom de *résolution* dans l'acte final, demeurera en quelque sorte comme la réponse de la Conférence à la circulaire russe. Vous m'excuserez de m'être étendu sur les travaux de la première commission ; ils n'ont pas été inutiles et ils ne demeureront sans doute pas stériles.

La seconde commission a eu pour mission d'adapter aux guerres maritimes les stipulations de la Convention de Genève et de reviser la déclaration concernant les lois et coutumes de la guerre, élaborée en 1874 par la Conférence de Bruxelles et restée non ratifiée. Elle a été présidée par M. de Martens, avec l'autorité et la compétence que vous connaissez ; c'est lui qui a dirigé les travaux de la sous-commission chargée de la revision de la Convention de Bruxelles, tandis qu'un éminent jurisconsulte néerlandais,

Digitized by Google

M. Asser, conseiller d'État, présidait l'autre sous-commission.

Il a été introduit dans l'œuvre faite à Bruxelles en 1874 non seulement des modifications assez nombreuses du texte, mais surtout une disposition nouvelle des articles, un ordre plus logique dans le classement des matières. M. Beernaert, président de la Chambre belge, a fait adopter notamment plusieurs articles nouveaux concernant le traitement des prisonniers de guerre.

M. de Martens a caractérisé le point de vue sous lequel le gouvernement russe envisageait la suite à donner au travail entrepris en commun à La Haye : « Ici comme à Bruxelles, a-t-il dit, le but est toujours le même, à savoir que la déclaration puisse former une base solide pour les instructions que les gouvernements donneront pour le cas de guerre à leurs armées de terre. » C'est la solution qui a été admise. Les soixante articles adoptés par la Conférence forment l'objet d'un règlement annexé à la convention de La Haye.

M. de Martens s'est servi d'une comparaison, il a assimilé l'œuvre à accomplir à celle d'une Société d'assurance mutuelle contre les abus de la force en temps de guerre, Société dans laquelle les États sont libres d'entrer ou de ne pas entrer, mais qui doit avoir des statuts que ses adhérents observeront entre eux. Le délégué de Russie a ajouté qu'en fondant de commun accord la Société d'assurance mutuelle contre les abus de la force en temps de guerre, dans le but de sauvegarder les intérêts des populations contre les plus grands désastres, on ne légalise point ces désastres, on ne fait que les constater. Comme M. Rolin, chez lequel nous avons retrouvé le talent et la science de M. Rolin-Jacquemyns, l'a montré dans son rapport, personne dans la commission n'a mis en doute que le pouvoir de fait exercé par l'armée qui envahit ou qui occupe un territoire, n'a, en aucune façon, les caractères d'une autorité légale. L'adoption de règles précises tendant à limiter l'exercice de ce pou-

Digitized by Google

voir n'est apparue que comme une nécessité, conforme à l'intérêt de tous les peuples que le sort des armes peut trahir tour à tour. La commission a donné son approbation au principe énoncé par le général Sir John Ardagh : « Rien dans ce chapitre ne doit être considéré comme tendant à amoindrir ou à supprimer le droit qui appartient à la population d'un pays envahi de remplir son devoir, d'opposer aux envahisseurs, par tous les moyens licites, la résistance patriotique la plus énergique. » Mais elle n'a pas trouvé les éléments d'une disposition réglementaire, malgré l'appui énergique de la délégation suisse, notamment du colonel Kunzli qui, dans un discours tout vibrant de patriotisme, a protesté contre la limitation des droits des populations à se défendre. Il a été fait droit cependant à ces objections par l'insertion, dans le préambule de la convention concernant les lois et les coutumes de la guerre, d'une déclaration constatant que, dans les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par les parties contractantes, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et exigences de la conscience publique.

La convention concernant l'adaptation des principes de la Convention de Genève à la guerre maritime a comblé une lacune ; il a fallu une vingtaine d'années pour accomplir un progrès important; la route à suivre avait été indiquée dans les articles additionnels, préparés à Genève en 1868 et non ratifiés. Vous trouverez dans le rapport présenté à la Conférence par l'un des délégués français, M. le professeur Renault, un magistral exposé, auquel je me permets de renvoyer. M. Renault a été l'un des collaborateurs les plus précieux de la Conférence, et celle-ci, par l'organe du président, M. de Staal, lui a plusieurs fois exprimé sa gratitude.

La question de l'arbitrage et de la médiation a été le point capital du programme. La délégation russe apportait

Digitized by Google

des projets étudiés, élaborés, préparés avec soin, qui ont fait le fond de la convention signée à La Haye : il est permis de le dire, sans être injuste à l'égard des représentants des autres puissances. Les propositions anglaises et américaines ont eu trait surtout à la constitution du tribunal arbitral, l'initiative et le projet de la Cour permanente appartiennent à Lord Pauncefote, mais là encore les Russes ont déposé leur projet, qui a servi utilement aux délibérations.

L'acte international, signé à La Haye par seize puissances, auxquelles l'Italie, l'Autriche-Hongrie et la Grande-Bretagne se sont jointes, il y a quelques jours, comprend soixante et un articles répartis en quatre titres : 1° du maintien de la Paix générale ; 2° des bons offices et de la médiation ; 3° des commissions internationales d'enquête ; 4° de l'arbitrage international.

L'arbitrage et la médiation appartiennent par excellence aux institutions qui tendent à la consolidation et à l'organisation de la Paix. Les commissions d'enquête internationales sont une innovation qui peut avoir les plus heureuses conséquences, pour prévenir des malentendus et les empêcher de dégénérer en conflits aigus.

Un de vos correspondants, M. le chevalier Descamps, qui a été la cheville ouvrière de la commission comme rapporteur, est mieux en mesure que moi de vous faire apprécier l'œuvre accomplie, de vous en expliquer la construction et le détail. D'ailleurs, un des maîtres de la science du droit international, qui connaît cette question à fond, assiste à la séance d'aujourd'hui.

Je me bornerai à rappeler que la Russie avait proposé l'arbitrage obligatoire pour certaines classes de différends strictement délimités. L'Allemagne se montra d'une opposition intransigeante contre l'admission de l'obligation. On est arrivé à une sorte de compromis dans l'article 18. La délégation française a eu le mérite de faire adopter l'article 27, en vertu duquel les puissances signataires consi-

Digitized by Google

dèrent comme leur devoir de rappeler aux Etats en conflit l'existence de la Cour internationale (1). Cet article 27 procède, dans une certaine mesure, de l'article 3 tiré des amendements proposés par le comte Nigra.

Je me permettrai de citer deux passages du discours prononcé à la séance de clôture par M. de Staal :

« La Conférence, avec l'autorité qui s'attache à une assemblée où sont réunis les Etats civilisés, s'est efforcée de sauvegarder les principes fondamentaux du droit international. Elle a créé, sur plusieurs points, un droit nouveau, répondant à des nécessités nouvelles, au progrès de la vie internationale, aux exigences de la conscience publique, aux meilleures aspirations de l'humanité. Elle a notamment accompli une œuvre que l'avenir appellera sans doute le premier code international de la Paix, et auquel nous avons donné le nom plus modeste de Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux. »

« Cette œuvre n'est point parfaite, sans doute, mais elle est sincère, pratique et sage. Elle s'efforce de concilier, en les sauvegardant, les deux principes qui sont la base du droit des gens, le principe de la souveraineté des Etats et le principe d'une juste solidarité internationale. Elle donne le pas à ce qui unit sur ce qui divise. Elle affirme que dans les temps nouveaux où nous entrons, ce qui doit dominer, ce sont les œuvres nées d'un besoin de concorde et fécondées par la collaboration des Etats poursuivant la réalisation de leurs intérêts légitimes dans une paix solide réglée par la

(1) L'article 18 rappelle les traités généraux et les traités particuliers qui stipulent dès maintenant l'obligation du recours à l'arbitrage pour les puissances signataires. Cette disposition est suivie d'une déclaration par laquelle les puissances se réservent de conclure, soit avant la ratification du présent acte, soit postérieurement, des accords nouveaux en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeront possible de lui soumettre.

Digitized by Google

justice.... Le premier pas est fait. La bonne graine est semée. Laissons venir la moisson. »

Plus on s'avancera sur la route du temps, plus clairement apparaîtra l'importance de ce qui a été fait à La Haye (1).

Il n'y a rien de plus grand au monde que la bonne volonté (es giebt auf der Welt nichts grösseres als der gute Wille). C'est à la bonne volonté commune des peuples et des gouvernements qu'il faut faire appel.

« Divers événements ont fait beaucoup de tort à la Confé-
« rence, m'écrivait récemment le comte Nigra. Ses travaux
« méritaient d'être mieux appréciés. La presse de tous les
« pays, et surtout des pays continentaux, a montré envers la
« Conférence une indifférence coupable. Cela est bien triste,
« et vous devriez, comme l'un des bons ouvriers de l'édifice
« que nous avons élevé, employer toute votre action pour
« mettre en relief notre œuvre, en faisant remarquer que
« c'est à l'opinion publique du monde qu'incombe le devoir
« de faire fructifier le germe que nous avons semé. Les
« gouvernements, sans l'aide et sans l'impulsion de l'opinion
« publique, ne peuvent pas grand'chose. »

J'ai suivi le conseil du comte Nigra, en demandant à l'Académie de bien vouloir entendre cette lecture.

J'espère aussi que la généreuse prédiction d'un des membres de l'Académie s'accomplira : « Si les puissances ne parviennent pas à rédiger le code du désarmement, elles pourront en écrire la préface. La préface est faite, le livre s'achèvera. » Acceptons-en l'augure avec reconnaissance.

On a dit, au sujet de la Conférence :

« Qu'il y aurait quelque étroitesse d'esprit à se placer pour
« apprécier une pareille œuvre au point de vue de la pure
« logique et à raisonner à son sujet comme s'il s'agissait

(1) Voir les discours de M. Bourgeois, président de la 3e commission, et aussi les études publiées par le baron d'Estournelles de Constant dans le *Temps*, notamment celui du 4 novembre 1899.

Digitized by Google

« d'un acte notarié conclu entre particuliers. Quoiqu'elle ne « soit pas accompagnée des sanctions d'un engagement « légal, l'idée de l'arbitrage entre nations aura fait un grand « pas à la Conférence de La Haye. Elle aura été proclameé « solennellement dans un acte intervenu entre tous les pays « civilisés de l'ancien et du nouveau monde. Des mesures « auront été prises pour en faciliter la mise en pratique. « Tout pays trouvera désormais plus de difficulté morale à en « repousser l'application dans les litiges où ne seront « engagés ni ses intérêts essentiels, ni son honneur. »

Ce sont des résultats dont il ne faut pas exagérer l'importance, mais qui ne laissent pas d'avoir leur prix.

« Si, d'une part, elle introduit un peu plus de précision et « d'humanité dans les usages de la guerre, d'autre part, si « elle encourage et rend plus aisée la pratique de l'arbitrage, « la Conférence de la Paix ne sera pas demeurée stérile et « elle aura répondu, au moins en partie, à la généreuse pen- « sée qui en a inspiré la convocation. »

A. Raffalovich.

La lecture de ce travail donne lieu aux observations suivantes :

M. Arthur Desjardins : — Je viens de suivre avec le plus grand intérêt la communication de M. Raffalovich. Il vous a parlé non seulement des résolutions adoptées, mais encore des vœux émis par la Conférence de La Haye. Comme je suis obligé de me borner, je ne vous entretiendrai pas des simples vœux. Je vais me concentrer sur les trois *déclarations* et sur les trois *conventions* votées par cette Conférence.

Ainsi que vous l'a dit tout à l'heure notre correspondant, la haute assemblée avait réparti ses travaux entre trois commissions.

Elle renvoyait à la première commission les quatre premiers articles du vaste programme tracé dans la circu-

Digitized by Google

laire du comte Mouraview du 30 décembre 1898 : entente pour la limitation des armements ; interdiction de la mise en usage, dans les armées et les flottes, de nouvelles armes à feu quelconques et de nouveaux explosifs ; limitation de l'emploi, dans les guerres de campagne, des explosifs d'une puissance formidable déjà existants et prohibition de projectiles ou d'explosifs quelconques *du haut de ballons* ou par des moyens analogues ; défense d'employer dans les guerres navales des bateaux-torpilleurs sous-marins ou plongeurs ou d'autres engins de même nature ; prohibition des navires de guerre à éperon.

Une double idée a dominé la circulaire du gouvernement russe et la délibération de la Conférence. 1° Il y a, même dans l'emploi de la violence, des limites que la raison, l'humanité, l'honneur interdisent de dépasser : « On ne doit point porter les actes d'hostilité, avait déjà dit Grotius (l. III, ch. IV, § 3) au delà des bornes prescrites par la nature ». 2° Comme l'a fait ressortir en termes excellents la déclaration de Saint-Pétersbourg du 11 décembre 1868, « le seul but légitime que « les Etats doivent se proposer est l'affaiblissement des forces « militaires de l'ennemi : *mettre hors de combat le plus « grand nombre d'hommes possible* ; ce but serait dépassé « par l'emploi d'armes qui aggraveraient inutilement les « souffrances des hommes mis hors de combat ou rendraient « leur mort inévitable. »

Trois *déclarations* furent préparées par la commission et adoptées par la Conférence. Elles procèdent dans l'ordre logique comme dans l'ordre chronologique de la déclaration arrêtée en 1868, à Saint-Pétersbourg, sur l'initiative de la Russie, alors qu'Alexandre II était empereur et le général Milioutine ministre de la guerre. A cette date, le comte de Schweinitz, délégué prussien, avait proposé de saisir l'occasion pour introduire dans le droit des gens conventionnel plusieurs autres règles déjà reconnues par la pratique à peu près générale des nations. On se heurta malheureusement

Digitized by Google

à l'inflexible opposition de l'Angleterre : pour obtenir son adhésion, il fallut se borner : il était interdit « de se servir « de projectiles d'un poids inférieur à quatre cents grammes « qui seraient ou explosibles ou chargés de matières fulmi- « nantes ou inflammables ».

On vient de faire un pas en avant.

La première « déclaration » interdit de lancer des projectiles ou des explosibles du haut des ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux.

La seconde prohibe l'emploi des projectiles qui ont pour but de répandre des gaz asphyxiants ou délétères. C'est ainsi que, dans l'antiquité grecque et romaine, on regardait déjà comme illicite l'emploi du poison contre un ennemi dans une guerre en forme (1).

La troisième prohibe l'emploi des balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain. On se demandait depuis plus de trente ans si les balles *dum-dum*, utilisées par les Anglais aux Indes, tombaient sous le coup de la prohibition édictée par la convention de Saint-Pétersbourg (on sait que ces balles sont recouvertes par une enveloppe de métal, la partie supérieure de l'engin restant libre, et qu'elles produisent des blessures horribles). La plupart des jurisconsultes européens et surtout les jurisconsultes français (2) résolvaient affirmativement cette question, tandis que les Anglais la tranchaient négativement. Aujourd'hui toute équivoque a disparu et, si les renseignements qu'apportent les journaux de ce matin sont exacts, les Boers viennent de faire une première application de la nouvelle règle internationale. Les Transvaaliens *auraient* trouvé des balles *dum-dum* dans le camp abandonné de Glencoe et demandé au président Krüger l'autorisation de retourner ces projectiles contre

(1) Comp. Grotius, *Le Droit de la guerre et de la paix*, l. III, ch. IV, § 15 à 19.

(2) Comp. A. Pillet, *Les Lois actuelles de la guerre*, p. 89.

Digitized by Google

leurs adversaires; le président aurait répondu qu'il ne permettait pas cette violation du droit des gens.

La seconde commission, à laquelle furent renvoyés le cinquième et le sixième article du programme russe, fut elle-même divisée en deux sous-commissions.

La première commission était chargée d'adapter aux guerres maritimes la convention de Genève de 1864. Dans un projet de convention additionnelle arrêté à Genève le 20 octobre 1868, dix articles réglementaient la protection du service de santé pendant la guerre maritime. On s'épuisa dès lors en efforts inutiles pour faire agréer par les puissances ces dispositions nouvelles. J'ai pu me convaincre, en écoutant les observations développées par les marins dans une commission extraparlementaire dont j'étais membre et qui se réunissait au ministère de la marine, qu'on adressait à la convention additionnelle deux objections principales : 1° Tandis que, sur terre, l'inviolabilité des organes du service sanitaire ne diminue pas ou ne diminue guère les pouvoirs des armées ennemies, ces pouvoirs pourraient être méconnus ou restreints sur mer; on peut d'autant plus craindre, en rendant inviolables les navires de secours, de violer ou rendre illusoire le droit, spécial à la guerre maritime, de capturer la propriété ennemie (ou même la propriété neutre chargée de contrebande), qu'il est plus facile de changer soit ouvertement, soit par des moyens détournés l'affectation des navires au cours des hostilités ; 2° l'organisation des secours est plus compliquée, beaucoup plus difficile, parfois impossible : comment s'effectuera le transport des blessés et des malades sur les bâtiments-hôpitaux ? A quels dangers les équipages de ces navires ne sont-ils pas exposés ? Enfin quelle gêne les allées et venues des bâtiments-hôpitaux apporteront aux opérations du combat maritime ! Or la convention adoptée par la Conférence remédie, par une série de dispositions très sages, à ces deux inconvénients.

Les bâtiments-hôpitaux militaires qui sont inviolables, ce

Digitized by Google

sont exclusivement les bâtiments construits ou aménagés *spécialement* et *uniquement* en vue de porter secours aux blessés, aux malades, aux naufragés (et dont les noms auront été communiqués avant toute mise en usage aux puissances belligérantes) soit par les États, comme ce bâtiment-hôpital le *Maine* qui vient d'être mis ces jours-ci à la disposition de la Grande-Bretagne par les Etats-Unis, soit par des particuliers ou par des Sociétés de secours officiellement reconnus par un des belligérants, soit par des particuliers ou des Sociétés de secours officiellement reconnus des pays neutres. Tous ces navires porteront secours aux blessés sans distinction de nationalité, et les gouvernements s'engagent à ne les utiliser pour aucun but militaire. Ils ne devront gêner en aucune façon les mouvements des combattants. Pendant et après le combat, ils agiront à leurs risques et périls. S'exposent-ils gravement? Tant pis pour eux : on n'interdit pas plus l'héroïsme qu'on ne le commande. Enfin les belligérants auront sur ces bâtiments le droit de contrôle et de visite : ils pourront répudier leur concours, les contraindre de s'éloigner, leur imposer une direction déterminée, mettre un commissaire à leur bord, les détenir même si les circonstances l'exigent!

Ces concessions étaient indispensables. Il fallait les faire pour obtenir un résultat d'autant plus souhaitable que les victimes des guerres maritimes réclament une protection plus vigilante. Les militaires tombés dans une guerre terrestre peuvent échapper à la mort, même s'ils ne sont pas aussitôt relevés : les blessés des guerres maritimes, au contraire, sont perdus s'ils ne sont pas recueillis sur-le-champ ; la mer engloutit ceux que les engins meurtriers n'ont pas encore fait passer de vie à trépas.

Le droit des gens remportait donc une seconde victoire.

Le septième article du programme inséré dans la circulaire du comte Mouraview appartenait à la deuxième sous-commission. Il s'agissait de mener à bonne fin ce code des

Digitized by Google

lois de la guerre sur terre qu'on n'avait pas pu, en 1874, introduire dans le droit des gens positif, grâce à l'opposition de l'Angleterre.

C'est encore la Russie qui avait provoqué la réunion de cette mémorable Conférence à Bruxelles, en 1874. Je ne résiste pas au plaisir de vous citer un fragment des belles instructions données par l'empereur Alexandre, le 9 juillet 1874, au général baron Jomini : « S'il était possible, « disaient-elles, de préciser dans une mesure pratique, par « un accord général, ce que, d'un côté, les nécessités de la « guerre comportent et ce que, de l'autre côté, les intérêts « solidaires de l'humanité excluent dans l'état présent de la « civilisation et des rapports internationaux, les gouverne- « ments et les armées sachant exactement ce que l'état de « guerre autorise et ce qu'il interdit, les peuples pouvant en « mesurer d'avance les conséquences et en prévoir les effets, « il est incontestable qu'un pas important aurait été fait « pour rendre la guerre régulière et diminuer les calamités « dont l'incertitude et l'ignorance qui règnent encore à cet « égard sont trop souvent la cause. » De magnifiques délibérations se succédèrent alors ; on rédigea dix-neuf protocoles ; un superbe projet de déclaration, en 56 articles, fut débattu mûrement et voté avec un grand élan. J'ai déjà dit que la résistance de l'Angleterre fit tout avorter.

On s'appliqua donc à recommencer tout ce travail en prenant la déclaration de Bruxelles comme base de la discussion nouvelle.

Les plénipotentiaires durent concevoir, au début de la nouvelle Conférence, les plus graves inquiétudes sur l'issue finale de cette discussion quand un désaccord éclata le 10 juin 1899 entre sir John Ardagh, délégué technique du Royaume-Uni, et M. de Martens, délégué du gouvernement russe. Le premier (parlant en son nom personnel, il est vrai) n'admettait pas qu'on aboutît à une convention internationale : « Nous ferions mieux, disait-il, de n'accepter la

Digitized by Google

« *déclaration* que comme une base générale pour les ins-
« tructions sur les lois et coutumes de la guerre pour nos
« troupes, *sans aucun engagement d'accepter tous les articles*
« *tels qu'ils résulteront du vote de la majorité...* ». « Il faut,
« répondit M. de Martens, un engagement conventionnel
« semblable à celui de la déclaration de Pétersbourg de 1868.
« C'est la seule manière d'obtenir une force obligatoire
« liant les puissances signataires. » Au demeurant, *l'acte final* constate le vote de la convention réclamée par le plénipotentiaire russe : un règlement en soixante articles « con-
« cernant les lois et coutumes de la guerre sur terre » est annexé à cette convention.

Je vous rappelle à ce propos que la signature de *l'acte final* (apposée par tous les plénipotentaires présents à La Haye) n'a pour objet que de constater en fait les décisions prises et n'engage pas les gouvernements quant au contenu des conventions et des déclarations. Les unes et les autres forment, au demeurant, autant d'actes séparés dont chacun a sa valeur propre. Un État peut les signer toutes ou n'en signer que quelques-unes. Les gouvernements représentés à La Haye ont, pour apposer ces signatures particulières, un délai qui expire le 31 décembre.

Le nouveau règlement comprend quatre sections : Section I, *Des belligérants*. Chap. 1, De la qualité de belligérant. 2, Des prisonniers de guerre. 3, Des malades et des blessés. — Section II. *Des hostilités*. Chap. 1, Des moyens de nuire à l'ennemi, des sièges et des bombardements. 2, Des espions. 3, Des parlementaires. 4, Des capitulations. 5, De l'armistice. — Section III, *De l'autorité militaire sur le territoire ennemi*. — Section IV, *Des belligérants internés et des blessés soignés chez les neutres*.

Ce règlement est un chef-d'œuvre de circonspection et de sagesse. Il est impossible de tendre à un plus noble but et d'employer des moyens plus pratiques pour l'atteindre. Il n'y a pas une nation qui puisse invoquer un motif avouable pour

Digitized by Google

dérober son adhésion. J'ai la satisfaction de constater que l'Angleterre a signé cette convention le 27 octobre.

C'est à la troisième commission que la Conférence a renvoyé le dernier article du programme inséré dans la circulaire du comte Mouraview, concernant le règlement pacifique des conflits internationaux. Cette commission, vous le savez déjà, a été présidée par notre premier plénipotentiaire, M. Léon Bourgeois, et nul ne me démentira si j'ajoute qu'elle a été présidée avec un grand talent.

Le programme russe recommandait en premier lieu la médiation, préface de l'arbitrage proprement dit. La diplomatie européenne a commencé de donner droit de cité à la médiation quand elle a enjoint dans le traité de Paris, en 1856, « à la Sublime Porte et aux autres puissances de « mettre, avant de recourir à l'emploi de la force en cas de « futur dissentiment, les autres parties contractantes en « mesure de prévenir cette extrémité par leur action média- « trice ». Le comte Clarendon, représentant le Royaume-Uni, avait ajouté : « Cette heureuse innovation pourrait « recevoir une application plus générale et devenir ainsi une « barrière opposée à des conflits qui, souvent, n'éclatent que « parce qu'il n'est pas possible de s'expliquer et de s'en- « tendre. » La Conférence de Berlin avait introduit une clause analogue dans l'acte général du 26 février 1885, en prévision du cas où un dissentiment se produirait dans les limites du bassin conventionnel du Congo ou au sujet de ces limites. Le projet du gouvernement russe avait une plus grande portée et tendait à élargir la sphère de la médiation.

Le comte de Mouraview marchait à son but par deux voies parallèles. Il prévoyait et provoquait d'abord l'emploi de la médiation par les parties intéressées ; ensuite il poussait sur la scène les puissances non impliquées dans le conflit. On n'a peut-être pas mis en relief avec assez de netteté l'action que peuvent exercer sur les événements ces offres de médiation faites spontanément par certaines puissances étrangères,

Digitized by Google

assez fortes pour parler haut à n'importe quel moment, assez intelligentes pour discerner le moment d'intervenir alors que la lassitude gagne les parties en litige et qu'un faux point d'honneur les empêche peut-être de paraître songer à déposer les armes! Enfin un troisième mode de médiation, proposé par les États-Unis, figure dans l'acte final. En cas de différend grave compromettant la paix, les États en conflit choisissent respectivement, quand les circonstances le permettent, une puissance à laquelle ils confient la mission d'entrer en rapport direct avec la puissance choisie d'autre part, afin de prévenir la rupture des relations pacifiques. Le conflit est exclusivement déféré aux puissances médiatrices. C'est ainsi que dans une affaire d'honneur, les intéressés abdiquent parfois entre les mains de leurs témoins, plus capables de traiter avec sang-froid et de trouver un terrain d'entente.

Le gouvernement du tsar fortifiait ce mécanisme en proposant d'instituer des commissions internationales d'enquête chargées de constater les circonstances qui avaient engendré le dissentiment et d'éclaircir sur les lieux par un examen impartial toutes les questions de fait. Le projet russe imposait aux puissances signataires *l'engagement* de constituer ces commissions. Il se heurta à l'opposition de l'Allemagne et de l'Angleterre. Les commissions d'enquête ne seront formées, d'après le vote final, que dans les litiges d'ordre international n'engageant ni l'honneur ni les intérêts essentiels des intéressés, *et en tant que les circonstances le permettront.*

Le projet russe organisait l'arbitrage international proprement dit dans des conditions irréprochables et sur les bases les plus solides. Il posait d'abord ce premier principe : les questions qui ne touchent ni aux intérêts fondamentaux ni à l'honneur national des parties en litige rentrent seules dans la sphère de l'arbitrage. Puis il énonçait que l'arbitrage reste, en thèse générale, facultatif : « chaque Etat reste seul juge

Digitized by Google

« de la question de savoir si tel ou tel cas doit être soumis à « l'arbitrage ». Mais il réservait un certain nombre de cas soigneusement spécifiés dans lesquels l'arbitrage devenait obligatoire. L'ensemble de ces propositions fut accueilli très-favorablement en première lecture par le comité d'examen que la troisième commission avait choisi dans son sein. Ce fut un assaut de bonnes volontés. MM. Asser et Louis Renault furent chargés de procéder à une rédaction nouvelle ; ils dressèrent une liste qui comprenait onze cas d'arbitrage obligatoire et leur rédaction, très-légèrement amendée, fut adoptée (1). Si ces excellentes dispositions avaient persisté, le droit international eût été transformé : on avait pour l'avenir une base d'opérations et l'énumération eût été complétée peu à peu sous l'empire de réflexions communes.

Mais un revirement s'opéra. Au moment où la question allait être débattue en seconde lecture (4 juillet 1899), le docteur Zorn, délégué de l'Allemagne, annonça que son gouvernement « n'était pas en mesure d'accepter l'arbitrage « obligatoire ». L'Italie fit cause commune avec l'Allemagne. Il fallut plier sous les instructions irréductibles de Berlin. La Conférence se borna donc à *recommander*, dans le texte définitif, l'arbitrage comme le moyen le plus efficace et le plus équitable de régler les litiges non résolus par la voie diplomatique.

Enfin elle fonda, sur l'initiative de sir J. Pauncefote, plénipotentiaire anglais, une cour permanente d'arbitrage. L'Italie s'employa, cette fois, à vaincre les hésitations de l'Allemagne. Chaque puissance signataire devra désigner dans les trois mois qui suivront la ratification, donnée par elle, quatre personnes au plus, d'une compétence reconnue dans les questions de droit international et jouissant de la plus haute

(1) V. notre article sur l'arbitrage international à la Conférence de la Haye dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1er septembre 1899.

Digitized by Google

considération morale. Celles-ci seront inscrites, comme membres de la cour, sur une liste qui sera notifiée à toutes les puissances signataires par un bureau central international établi à la Haye. Les membres de la cour sont nommés pour six ans, les parties en litige restant d'ailleurs libres de ne pas s'adresser à la cour permanente et pouvant dans tous les cas constituer à leur guise une juridiction spéciale. Ce mécanisme est excellent, précisément parce qu'aucun Etat n'abdique entre les mains d'un pouvoir judiciaire international une parcelle de son indépendance et qu'aucune des puissances ne saurait craindre de voir se dresser à ses côtés une sorte de puissance rivale.

Aussi la convention relative au règlement pacifique des conflits internationaux a-t-elle été signée non seulement par l'Autriche et par l'Italie, mais encore (27 octobre 1899) par l'Angleterre.

Je pose maintenant la question suivante. Est-il vrai, comme l'ont soutenu bruyamment certains organes de la presse étrangère, que la Conférence de la Haye ait donné des résultats négatifs?

La convention de Saint-Pétersbourg a pris, en vertu des trois « déclarations », les développements qu'elle n'avait pu recevoir en 1868.

L'adaptation de la convention de Genève aux guerres maritimes, inutilement souhaitée, inutilement poursuivie pendant plus de trente ans, est enfin obtenue.

Ce code des lois de la guerre, que l'opposition de l'Angleterre avait fait avorter en 1874, est voté décidément, avec l'adhésion de l'Angleterre.

Certes on n'a pas gagné, dans la sphère de l'arbitrage international, tout le terrain qu'on aurait voulu conquérir. Les journaux qui se sont donné la tâche d'atténuer le plus possible l'œuvre de la Conférence et la portée de ses délibérations ne manquent pas de faire ressortir la déception que la guerre de l'Afrique australe cause en ce moment à tous les

Digitized by Google

amis de la paix : voilà donc à quoi, disent-ils, ont abouti tant de projets, tant d'écrits et tant de discours ! Mais ne se hâtent-ils pas trop de triompher ? Certes, aucun des gouvernements représentés à la Haye n'a prétendu extirper des cœurs humains les passions humaines, et je constate sans le moindre étonnement qu'une nation conquérante ne se soucie pas d'arrêter le cours de ses conquêtes. Mais je constate en même temps l'état de l'opinion publique universelle et je me demande si les délibérations de la Haye n'ont pas mûri cette opinion et contribué à l'explosion des sentiments qui se manifestent dans le monde entier. L'opinion publique n'est pas seule à guider la conduite des affaires humaines ; mais elle prépare les solutions et finit par donner l'impulsion au genre humain. Elle a peu à peu, à travers bien des vicissitudes, préparé l'évolution du droit international. N'est-ce rien, pour l'avenir, que d'avoir amené toutes les puissances représentées à la Haye à introduire par un premier vote le principe de l'arbitrage obligatoire dans le droit des gens ? N'est-ce rien que d'avoir donné à tous les peuples, par la constitution d'une cour permanente, un avertissement perpétuel ? Le « mouvement pacifique » a trouvé, si je ne me trompe, un point d'appui d'une force irrésistible dans les vœux et dans les résolutions de la Conférence. Le temps fera son œuvre, et l'édifice commencé s'achèvera.

M. Frédéric Passy : — L'heure est venue de nous séparer ; mais j'aurais plus de temps, que je me garderais bien d'intervenir après ce qui a été si bien dit par M. Raffalovitch et par M. Arthur Desjardins. Je demande seulement à insister sur les dernières conclusions qui ont été présentées.

M. Desjardins, qui cherche avec moi et avec bien d'autres à améliorer les relations internationales, a applaudi comme nous à la généreuse initiative de Sa Majesté l'empereur de Russie. On sait quelles difficultés nous rencontrons.

Digitized by Google

Nous n'avons jamais cru qu'on pourrait triompher du jour au lendemain des habitudes des nations.

Quand l'empereur de Russie a pris l'initiative de convoquer la conférence de La Haye, on a été dans l'enthousiasme, on a cru qu'on allait obtenir le désarmement universel. Puis, une fois les travaux de la conférence terminés, on a dit : vous n'avez rien obtenu.

Ce sont là deux excès contre lesquels il faut s'élever.

Nous avons toujours pensé qu'on n'obtiendrait que des améliorations successives en faisant appel à la sagesse des grandes puissances, et en faisant appel à l'opinion.

On s'est occupé à La Haye d'atténuer dans une mesure assez large, plus large que nous ne pouvions l'espérer, les malheurs qui sont la conséquence des guerres.

On a décidé que la Convention de Genève serait applicable aux guerres maritimes.

On a émis sur la question des armements un vœu dû au représentant principal de la France, qui est pour l'avenir une pierre d'attente sur laquelle on bâtira plus tard quelque chose de sérieux.

Mais ce qu'il y a eu de plus important, c'est ce qu'on a fait pour rendre plus efficace la médiation, en respectant l'indépendance et l'amour-propre des nations.

C'est ce qui me fait dire qu'il n'est pas vrai que la conférence de La Haye ait échoué; non, elle n'a pas échoué; non, ce ne fut pas une vaine tentative. Elle a fait plus et beaucoup plus qu'on ne pensait.

Voilà ce qu'il était nécessaire de constater devant cette compagnie dont l'influence est si considérable sur l'opinion, cette opinion qui se forme trop souvent sur des articles de journaux, mais qui sort aussi des délibérations des corps savants.

*

M. le baron de Courcel veut dire un mot à propos des vues qui viennent d'être si éloquemment développées.

Digitized by Google

Sur le terrain de l'arbitrage, on a constaté l'importance des résultats obtenus à la conférence de La Haye. Je désire faire une autre constatation; je la ferai seulement au point de vue historique. Elle embrasse toute l'étendue du siècle qui va finir.

L'initiative prise par l'Empereur Nicolas n'est pas isolée. L'idée qui l'a inspirée a pris naissance dans l'esprit d'Alexandre Ier qui voulait mettre fin à des luttes fratricides. Cette idée a été reprise par tous les successeurs d'Alexandre Ier jusqu'à Nicolas II. Cette idée fait partie de la politique de la Russie.

Vous m'excuserez si je dis que parmi les considérations qui rendent si précieuse à la France cette alliance avec la Russie qui est un des grands événements historiques de la fin de ce siècle, il en est une qui me touche profondément : c'est que nous retrouvons chez la nation alliée, à l'état de tradition bien établie, les pensées généreuses et chevaleresques qui sont chères à la France.

Voilà la constatation purement historique que je voulais faire.

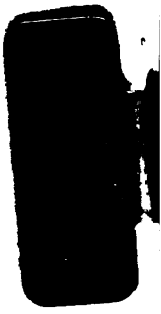
Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google



Digitized by Google

Digitized by Google